

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
“ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ”**

КОЗАЧУК Діана Анатоліївна

УДК 347.454

ЗАОХОЧУВАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ

Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри адміністративного
і фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
ЯРМАКІ Христофор Петрович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності;

кандидат юридичних наук, доцент
КРАВЕЦЬ Василь Романович,
Криворізький навчальний центр
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
директор

Захист відбудеться 25 грудня 2010 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. С. Варламова, 2.

Автореферат розісланий 19 листопада 2010 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах подальшої реалізації адміністративної реформи особливого значення набуває удосконалення механізму адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, який покладено в основу подальшого розвитку як теорії адміністративного права, так і адміністративного законодавства на найближчу і на довгострокову перспективу. Характер суспільних та правових змін, що відбуваються в Україні, є підґрунтям для розширення використання позитивних стимулів в адміністративному праві, спрямованих на підвищення соціальної активності суб'єктів адміністративно-правових відносин і стимулювання їх суспільно корисної поведінки. Актуальність визначення сутності заохочення як методу діяльності органів державного управління обумовлена потребою підвищення ефективності управлінського впливу на суспільні відносини, які весь час змінюються і потребують адекватного правового регулювання. З огляду на це, розширення сфери застосування заохочень на теперішній час належить до одного з пріоритетних напрямків розвитку теорії державного управління та адміністративного права.

Поряд із систематизацією та впорядкуванням заходів заохочення, які застосовуються в державному управлінні, потребує вдосконалення і правове регулювання порядку його реалізації, оскільки правозастосовча діяльність органів державного управління, як правило, відбувається у межах відповідних адміністративних процедур. Порядок застосування заходів заохочення не є виключенням і становить групу заохочувальних адміністративних процедур, що характеризуються власною метою і завданнями, принципами, низкою особливостей суб'єктного складу і структури.

Дослідження теоретичних засад заохочувальних адміністративних процедур має важливе значення для розвитку інституту адміністративних процедур та подальшого реформування адміністративного права, а оптимізація правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур, забезпечення їх прозорості, зрозумілості для суспільства в цілому і суб'єктів заохочення, зокрема, сприятиме зростанню стимулюючого впливу органів державного управління.

Проблема реалізації заохочення як методу державного управління, зокрема удосконалення процедурної форми заохочувальної діяльності органів державного управління, є багатоаспектною, що зумовило вивчення наукових напрацювань дослідників теорії права, державного управління, конституційного права, адміністративного права і процесу, трудового права, зокрема В. Авер'янова, Ю. Адушкіна, С. Анікіна, Г. Атаманчука, М. Байтіна, О. Бессонова, В. Баранова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Н. Болотіної, С. Венедиктова, Л. Білої-Тіунової, Ю. Битяка, Б. Габричідзе, В. Гейхмана, І. Голосніченка, Є. Додіна, С. Каринського, І. Картузової, О. Кисельової, С. Кожушка, М. Козюбри, Т. Коломоець, О. Коренева, В. Колпакова, В. Кравця, Н. Крестовської, О. Кузьменка, С. Ківалова, О. Кононова, В. Константинової, В. Курилова, О. Лазарева, О. Лебедевої, С. Максименка, О. Малька, М. Матузова, О. Мордовця, И. Морозової, В. Ниркова, А. Ноздрачова, Ю. Оборотова, Д. Овсянка, А. Осадчого, М. Орзіха, І. Панової, О. Пашкова,

І. Пахомова, Г. Петрова, О. Петришина, В. Перепелюка, Г. Писаренко, В. Сорокіна, П. Сергуна, Ю. Старилова, В. Тимошука, Н. Тюріної, О. Фрицького, О. Харитонові, Г. Чанишевої, К. Якимчука, Х. Ярмачі та ін. У той же час, у працях цих учених заохочення, як правило, розглядається у контексті дослідження державного управління в цілому та окремих його сфер. Особливості застосування заохочень в управлінській діяльності, зокрема процедурного аспекту адміністративних заохочень, залишаються майже не вивченими, тому скласти цілісну картину стану і розвитку цього явища є неможливим.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0101U001195), дослідження якої здійснюється в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є встановлення сутності та правової природи адміністративних процедур як форми реалізації заохочення у сфері державного управління, з урахуванням особливостей дії цього методу у зовнішніх та внутрішніх управлінських відносинах, характеристики правової природи заохочувальних адміністративних процедур, а також визначення шляхів удосконалення їх правового регулювання.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішити такі завдання:

- дослідити адміністративно-правову природу заохочення у контексті методів діяльності органів державного управління та його місце серед інших методів державного управління;

- визначити поняття й охарактеризувати основні ознаки заохочувальних адміністративних процедур та здійснити їхню класифікацію;

- охарактеризувати принципи заохочувальних адміністративних процедур;

- встановити цільове та функціональне призначення заохочувальних адміністративних процедур та визначити їхню роль у стимулюванні правомірної суспільно корисної поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин;

- охарактеризувати механізм правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур та проаналізувати його елементи;

- визначити сучасний стан правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур у сфері державного управління та напрямки його удосконалення;

- охарактеризувати заохочувальні адміністративні процедури в окремих сферах державного управління та особливості їхньої структури;

- дослідити особливості заохочувальних адміністративних процедур щодо публічних службовців та їх нормативно-правову основу.

Об'єктом дослідження є адміністративні процедури як форма здійснення державного управління.

Предметом дослідження є теоретичні та правові засади заохочувальних адміністративних процедур.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, що забезпечують об'єктивний аналіз предмета дослідження. З урахуванням специфіки теми, мети і завдань дослідження застосовувалися такі методи: історико-правовий метод (забезпечив можливість дослідити становлення та розвиток заохочення в адміністративному законодавстві України) [п. 1.1]; формально-логічний метод (використовувався для розмежування та формулювання понять та визначень – поняття заохочення та заохочувальних адміністративних процедур, поняття принципів та функцій заохочувальних адміністративних процедур, а також виокремлення окремих видів зазначених принципів та функцій) [п. 1.1–1.3]; системно-структурний метод (використання цього методу сприяло дослідженню адміністративно-правової природи заохочувальних адміністративних процедур та аналізу їх місця в діяльності органів державного управління в Україні, а також визначенню місця заохочувальних процедур в системі адміністративних процедур) [п. 1.1, 2.3]; функціональний метод (надав можливість охарактеризувати функціональне призначення заохочувальних адміністративних процедур, взаємозв'язок елементів заохочувальних адміністративних процедур, що спрямовані на досягнення визначеної адміністративним законодавством мети) [п. 1.2, 2.1]; нормативно-догматичний метод (використовувався при аналізі українського адміністративного законодавства, яке регулює порядок застосування заохочень в адміністративно-правових відносинах) [п. 2.2, 2.3].

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що ця робота є одним із перших у вітчизняному адміністративному праві монографічним науковим дослідженням, яке присвячене комплексному аналізу теоретичних і правових питань адміністративно-правової природи заохочувальних адміністративних процедур у сфері державного управління.

Результати наукового дослідження знайшли своє втілення у таких висновках та положеннях:

уперше:

запропоновано визначання поняття «адміністративне заохочення» як способу адміністративно-правового регулювання поведінки суб'єктів суспільних відносин (як правило, фізичних осіб), спрямованого на стимулювання та підтримку їхніх суспільно-корисних дій, у результаті застосування якого забезпечується реалізація взаємного інтересу особи, суспільства і держави;

систематизовано функції заохочувальних адміністративних процедур, серед яких виокремлено: 1) основні: правозабезпечувальна і гарантуюча; 2) допоміжні: стимулююча; виховна; квазіконтрольна; превентивна; 3) спеціальні: стратифікаційна; мотиваційна; спрямовуюча та узгодження інтересів;

здійснено класифікацію заохочувальних адміністративно-правових норм за: а) правовою природою: основні й допоміжні; б) видом заохочень: загальні й спеціальні; в) колом суб'єктів, на які поширюється дія норм: загальні й спеціальні;

удосконалено:

визначення поняття «заохочувальні адміністративні процедури», як урегульованої нормами адміністративного права сукупності взаємозалежних і взаємообумовлених процедурних дій, спрямованих на визнання та подальше стимулювання суспільно-корисної поведінки;

характеристику ознак правовідносин, які визначають зміст заохочувальних адміністративних процедур;

набули подальшого розвитку:

характеристика особливостей заохочення як адміністративно-правового методу, який передбачає можливе правило поведінки, з акцентом на бажаність вибору об'єктом управління запропонованої моделі поведінки, і не має у своєму складі правових санкцій за ухилення від його дотримання;

характеристика принципів заохочувальних адміністративних процедур: доцільності, обґрунтованості, транспарентності, гласності, своєчасності, справедливості;

класифікація суб'єктного складу заохочувальних адміністративних процедур за їхньою роллю у процедурі: а) лідируючі суб'єкти, які наділені владними повноваженнями щодо застосування заходів заохочення; б) особи, які мають зацікавлену позицію щодо ходу та наслідків заохочувальної справи; в) особи, які сприяють розгляду й вирішенню заохочувальної справи;

положення щодо особливостей стадій заохочувальних адміністративних процедур зовнішнього та внутрішнього спрямування;

сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Законів України “Про державні нагороди України”, “Про державну службу”, “Про пенсії та особливі заслуги перед Україною” та Указу Президента України “Про почесні звання”.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого удосконалення теоретичних засад заохочення як методу діяльності органів державного управління та його реалізації в межах заохочувальних адміністративних процедур;

правотворчій діяльності – під час розробки і вдосконалення чинного законодавства у сфері діяльності органів державного управління;

навчальному процесі – при викладанні курсів “Адміністративне право України”, “Адміністративне процесуальне право”, “Державна служба”;

правовиховній роботі – для підвищення рівня правової свідомості та правової культури людини і громадянина.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися і обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету “Одеська юридична академія”.

Основні результати дослідження було апробовано на: Всеукраїнській науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 2008 р.); Всеукраїнських громадських слуханнях «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (Одеса, 2009 р.), Всеукраїнській науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м.

Одеса, 2009 р.); Всеукраїнській науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 2010 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи містяться у 8 статтях, 5 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації побудована відповідно до мети та завдань дослідження і складається із вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 202 сторінок тексту, із них основного тексту 180 сторінок, список використаних джерел містить 211 найменувань і розташований на 22 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, формулюються мета та завдання дослідження, розкриваються наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться дані щодо їх апробації.

Розділ 1. “Заохочення як адміністративно-правова категорія” складається з двох підрозділів, в яких визначаються місце та роль заохочення серед інших засобів владного впливу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розкривається управлінський потенціал адміністративного заохочення, надається характеристика принципів, цілей та функцій заохочення, яке застосовується у сфері державного управління.

У **підрозділі 1.1. «Загальна характеристика заохочення як методу державного управління»** визначено концептуальні підходи до виокремлення ознак заохочення у державно-владних відносинах, його співвідношення з методами переконання та примусу, характеристики правової природи заохочення у сфері державного управління, з урахуванням позицій як вітчизняних, так і зарубіжних науковців у різних галузях права.

Встановлено, що питанню заохочення в теорії адміністративного права приділялося надзвичайно мало уваги, а природа заохочення як методу державного управління в юридичній літературі і до сьогодні є предметом наукових дискусій. Визначено, що основними ознаками, які відрізняють цей метод від інших методів державного управління, є: а) встановлює необов'язкове правило поведінки, відзначаючи при цьому бажаність вибору об'єктом управління саме зазначеного варіанту поведінки; б) не має у своєму складі правових санкцій за ухилення від його виконання.

Зазначено, що заохочення застосовується до суб'єктів адміністративно-правових відносин, які здійснюють дії, що є можливими і бажаними з точки зору підвищення ефективності здійснення управлінської або іншої суспільнозначущої діяльності.

Правильно обране співвідношення у застосуванні методів переконання, примусу й заохочення під час реалізації повноважень владними суб'єктами забезпечує найбільшу ефективність правозабезпечувальної діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, забезпечення режиму законності у сфері державного

управління. Визначено, що разом з переконанням та примусом заохочення у сфері державного управління застосовується для забезпечення: 1) моделювання взаємодії всіх учасників правовідносин у сфері державного управління; 2) цілеспрямованості впливу суб'єктів владних управлінських повноважень на об'єкт управління; 3) правомірності поведінки учасників відносин, що виникають у сферах державного управління, у тому числі у сфері реалізації адміністративно-правового статусу публічними службовцями і приватними особами; 4) належного функціонування і захисту режиму законності через підвищення правосвідомості учасників правовідносин.

У контексті предмета цього дослідження було визначено, що метод заохочення передбачає сукупність способів державно-владного впливу органів державного управління, спрямованих на створення сприятливих умов, що обумовлюють спонукання суб'єктів адміністративно-правових відносин до здійснення певних дій, корисних із точки зору суспільства й держави, шляхом створення зацікавленості в одержанні додаткових благ, які одночасно є стимулом щодо соціально-активної правової поведінки.

У *підрозділі 1.2. «Принципи, цілі та функції заохочення у сфері державного управління»* здійснюється аналіз принципових, цільових та функціональних характеристик заохочення, яке застосовується у сфері державного управління.

Встановлено, що загальною метою заохочення є упорядкування суспільних відносин через розвиток якісно нової правосвідомості громадян і формування їх належного ставлення до своїх обов'язків та сумлінного виконання норм чинного законодавства, яка проявляється через: а) спонукання особи здійснити схвалювані владою дії, які, як правило, є більш значущими, ніж звичайні; б) стимулювання нових корисних дій з боку відповідних осіб, що заохочуються; в) стимулювання схвалюваних державою дій з боку інших осіб.

Визначено, що загальна мета заохочення супроводжується й опосередковується низкою допоміжних цілей, серед яких відзначено: а) збалансування режиму використання різних методів державно-владного впливу щодо ефективного використання відповідних повноважень у конкретних управлінських ситуаціях; б) забезпечення правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права на вчинення суспільнозначущих дій, ініціативності у виконанні обов'язків та сприяння підвищенню ефективності державного управління у різних сферах життєдіяльності суспільства; в) сприяння дотриманню прав та свобод суб'єктів адміністративно-правових відносин, які не наділені владними повноваженнями, в управлінських відносинах; г) створення сприятливого правового режиму реалізації адміністративно-правового статусу людини і громадянина, який мінімізував би можливість виникнення правових конфліктів між учасниками адміністративно-правових відносин.

Звернено увагу на те, що безпосередні цілі заохочення набувають свого закріплення у самій заохочувальній нормі шляхом установлення тих результатів, показників, умов, досягнення яких обумовлюється державою. Характерною рисою цього різновиду цілей є їхня бажаність, а не обов'язковість для учасників суспільних відносин, дії яких стимулюються. При цьому кожен безпосередню ціль слід розглядати як окрему ланку, що пов'язує її із загальною метою заохочення.

Проаналізовано функції адміністративних заохочень, які визначено як основні напрями здійснення цього методу управлінського впливу. За характером такі функції поділено на основні, допоміжні та спеціальні. При цьому до основних функцій адміністративних заохочень віднесено правозабезпечувальну та гарантуючу функції. Основні функції заохочувальних адміністративних процедур набувають свого значення в допоміжних функціях: а) стимулюючій; б) квазіконтрольній; в) превентивній; г) виховній. До спеціальних функцій адміністративного заохочення віднесено: а) стратифікаційну; б) мотиваційну; в) спрямовуючу; г) оцінчну; д) узгодження інтересів.

Встановлено, що питання принципів заохочення у сфері державного управління в юридичній літературі є малодослідженими. Оскільки принципи заохочення щільно пов'язані з принципами адміністративного права та принципами адміністративних процедур, можна говорити про певні базові орієнтири, які дозволяють виокремити принципи реалізації заохочення у сфері державного управління. Хоча законодавство України не містить принципів заохочення, звернено увагу на те, що окремі загальні принципи адміністративного права поширюються й на них. Зокрема, це принцип законності, який полягає, по-перше, у тому, що адміністративне заохочення настає тільки за ті діяння (діяльність), які передбачені законом як такі, що можуть бути заохочені. По-друге, застосовувати заохочення мають право тільки передбачені законодавством уповноважені владні суб'єкти. Суб'єкт державного управління при вирішенні питання про заохочення певної особи має керуватися законом і здійснювати свої повноваження у межах передбаченої законодавством компетенції. Крім того, до принципів заохочення у сфері державного управління віднесено принципи: доцільності; обґрунтованості; транспарентності; гласності; своєчасності; справедливості.

Розділ 2. «Теоретико-правові засади заохочувальних адміністративних процедур» складається із трьох підрозділів, в яких здійснено загальний аналіз діяльності органів державного управління та інших суб'єктів заохочувальних адміністративних процедур, визначено ознаки та структуру цих процедур, а також специфіку їхнього суб'єктного складу та механізму правового регулювання.

У підрозділі 2.1. «Поняття, особливості та види заохочувальних адміністративних процедур» досліджуються ознаки заохочувальних адміністративних процедур у контексті визначення специфіки взаємодії матеріальних та процедурних аспектів адміністративно-правових заохочень.

У науково-теоретичному аналізі заохочувальних адміністративних процедур звертається увага на неоднорідність адміністративного права і його інститутів, яка обумовлює його змішаний, у більшості випадків, нерозривний матеріально-процедурний характер. На підставі аналізу існуючих точок зору щодо співвідношення понять «адміністративна процесуальна діяльність» і «адміністративна процедурна діяльність органів державного управління» визначено, що адміністративні процедури забезпечують правотворчу діяльність органів державного управління та дотримання відповідних правил поведінки, тобто правозастосування у сфері державного управління. При цьому зазначається, що органи державного управління рівною мірою реалізують

санкції матеріальних адміністративно-правових норм, у тому числі й санкції, що мають заохочувальний характер.

Визначено, що діяльність органів державного управління щодо вирішення питання про заохочення від імені держави за заслуги перед державою і суспільством громадян і організацій набуває правового оформлення саме у межах заохочувальних адміністративних процедур. При цьому порядок застосування заходів заохочення у сфері державного управління можна розглядати як окремий вид адміністративних правозастосовчих процедур організаційного характеру.

Ознаками заохочувальних адміністративних процедур є те, що вони: а) встановлені нормами адміністративного права; б) є формою реалізації методу заохочення; в) порушуються на підставі наявності заохочувального вчинку і клопотання щодо заохочення відповідної особи; г) здійснюються за обов'язкової участі органу державного управління; д) відбуваються за обмеженої участі зацікавленої особи.

Здійснено класифікацію заохочувальних адміністративних процедур за: 1) територіальними межами застосування заохочення: загальнодержавні, регіональні, локальні; 2) характером управлінських відносин, в яких застосовуються заохочення: горизонтальні та вертикальні; 3) сферою застосування заохочення: загальні, відомчі та спеціальні; 4) суб'єктом ініціювання: субординаційні та реординаційні; 5) обсягом процедурних дій: прості та складні; 6) за спрямованістю процедури: зовнішні та внутрішні.

У **підрозділі 2.2. «Структура заохочувальних адміністративних процедур та особливості їх суб'єктного складу»** аналізуються внутрішні елементи заохочувальних адміністративних процедур, які становлять зміст діяльності щодо застосування заохочень у сфері державного управління, та особливості їхнього суб'єктного складу.

Структура заохочувальних адміністративних процедур передбачає наявність взаємопов'язаних між собою елементів, які забезпечують послідовне і логічно завершене досягнення тих юридичних результатів, на які їх спрямовано. Як такі елементи розглядаються стадії заохочувальних адміністративних процедур. Серед загальних ознак, що поєднують усі стадії заохочувальних адміністративних процедур, виокремлюються такі: а) єдина мета; б) спільні прийоми досягнення кінцевого результату; в) однакове значення всіх стадій, їх послідовність і взаємообумовленість.

Здійснений аналіз стадій адміністративних процедур та заохочувальних адміністративних процедур дозволив виокремити такі загальні стадії цього виду процедур: а) порушення клопотання про заохочення й оформлення відповідного подання; б) узгодження представлення про заохочення з посадовими особами органів державного управління й ухвалення попереднього рішення про заохочення; в) остаточне вирішення питання про заохочення компетентною посадовою особою і видання відповідного правового акта; г) виконання рішення про заохочення й наділення особи, що заохочується, нагородним статусом; д) спадкування заохочення. При цьому в окремих заохочувальних адміністративних процедурах спрощеної форми кількість стадій може бути й іншою – з тенденцією до їх зменшення.

Встановлено, що істотною прогалиною чинного законодавства про адміністративні заохочення є відсутність у ньому чітко визначених строків попереднього розгляду справи і строків її розгляду по суті, і запропоновано усунути цю прогалину шляхом визначення у відповідних нормативних актах строків попереднього розгляду клопотань, а також граничних строків розгляду заохочувальної справи по суті.

Здійснено класифікацію суб'єктів заохочувальних адміністративних процедур у залежності від: 1) їхнього рольового впливу: а) лідируючі (ведучі) суб'єкти; б) особи, що мають особисту зацікавленість; в) особи, що сприяють реалізації заохочувальної процедури; 2) обов'язковості їхньої участі: а) обов'язкові, б) допоміжні. Конкретизовано суб'єктів, що відповідають тому чи іншому класифікаційному виду і надано їхню характеристику.

У *підрозділі 2.3. «Механізм правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур»* визначено та проаналізовано основні елементи адміністративно-правового регулювання порядку застосування заохочень у сфері державного управління, серед яких особливу увагу звернено на характеристику та види норм, які встановлюють види заохочень та порядок їхнього застосування.

Зазначається, що одним із основних елементів механізму правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур є відповідна норма адміністративного права. Це вихідна юридична база для адміністративно-правового регулювання, в якій закладено модель потрібної та бажаної поведінки. З'ясування положення про загальний стан заохочувальних норм в адміністративному праві дозволяє констатувати, що процедурний аспект застосування цих норм ще не достатньо досліджений. В окремих нормативних актах матеріальні й процесуальні заохочувальні норми перебувають поряд одна з одною (наприклад, у різних Дисциплінарних статутах), у той же час багато процесуальних заохочувальних норм містяться в окремих від матеріальних заохочувальних норм нормативних актах.

Визначено види норм, що встановлюють заохочення та регулюють порядок їхнього застосування за: 1) юридичною силою; 2) видом заохочень; 3) юридичною природою; 4) колом суб'єктів, на які поширюється дія норм.

Звернено увагу на те, що встановлення фактичних обставин, яким надається значення юридичних фактів, є самостійною ланкою в механізмі правового регулювання. Урахування наявності таких юридичних фактів, як «суспільно-корисний вчинок» або «заслуга» відіграє одну з вирішальних ролей для виникнення правовідносин щодо заохочення. У той же час названо і такий юридичний факт, як «ініціатива уповноваженого суб'єкта» щодо заохочення відзначеної особи.

Розділ 3. «Характеристика основних видів заохочувальних адміністративних процедур» складається з двох підрозділів, в яких розглядаються заохочувальні адміністративні процедури, що здійснюються як щодо публічних службовців, так і щодо інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

У *підрозділі 3.1. «Заохочувальні адміністративні процедури зовнішнього спрямування»* аналізуються особливості заохочувальних адміністративних процедур в окремих сферах державного управління. Зокрема, акцентується увага

на заохочувальних адміністративних процедурах, які мають місце у випадках заохочення суб'єктів, що не знаходяться у безпосередньому організаційному підпорядкуванні щодо суб'єктів, які застосовують заохочувальні санкції, що є характерним видом санкцій для заохочувальних процедур.

Зазначено, що завданнями заохочувальних адміністративних процедур в окремих сферах державного управління є стимулювання такої поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин, яка не тільки обумовлювала би підвищення ефективності загальносуспільної корисної діяльності, але й винятково окреслювала б риси досягнень, що відзначаються державою як «визначні» та «взірцеві» для відповідної сфери управлінського впливу. Виокремлено три види заохочень, які можуть застосовуватися у різних сферах державного управління і спрямовані на учасників адміністративно-правових відносин, що організаційно не підпорядковуються суб'єкту, який має право застосовувати заохочення. Зокрема, такі заохочення, за своїми результатами, можуть бути моральними, матеріальними та змішаними.

Зроблено висновок, що визначення критеріїв для заохочення, а саме: «видатні заслуги», «особисті заслуги» або «видатний внесок», не має достатніх об'єктивно-правових підстав і є, за своєю суттю, суб'єктивним рішенням тих осіб, які ініціюють заохочувальні адміністративні процедури, а також суб'єктів, які приймають рішення про заохочення.

Визначено стадійність та надано характеристику суб'єктного складу заохочувальних адміністративних процедур щодо: а) присудження почесних звань; б) заохочення у формі Почесної грамоти Кабінету Міністрів України; в) присудження Державної премії України у галузі науки і техніки.

Аналіз законодавства про зовнішні заохочувальні адміністративні процедури дозволив визначити не тільки загальні характеристики стадійності таких процедур, їхню суб'єктну характеристику, але й проблеми їхнього законодавчого регулювання, серед яких: а) неоднозначність визначення суб'єктів заохочення; б) неконкретність визначення критеріїв заслуги, яка заохочується; в) надмірна складність процедури; г) нечіткість визначення строків процедурних дій.

У **підрозділі 3.2. «Заохочувальні адміністративні процедури внутрішнього спрямування»** досліджуються підстави, види заохочень та особливості їхнього застосування щодо публічних службовців, а також окремі заохочувальні адміністративні процедури у зазначеній сфері адміністративно-правового регулювання. Зазначено, що заохочення у сфері публічної служби – це способи впливу на поведінку та свідомість публічного службовця, які, базуючись на публічному та офіційному визнанні його заслуг перед суспільством, формують у нього відповідальне ставлення до виконання покладених на нього обов'язків та реалізації наданих йому повноважень. Увагу акцентовано на тому, що до публічних службовців можуть застосовуватися різні види заохочень як відомчого характеру, так і “зовнішньоспрямовані” заохочення і нагороди: виплата грошової винагороди; нагородження почесною грамотою; вручення коштовного подарунку; присвоєння почесних звань; нагородження знаками відмінності; нагородження орденами й медалями тощо.

Визначаючи заходи заохочення, які застосовуються саме до публічних службовців, увагу акцентовано на групі заохочень, які мають статутний

характер (статутних заохочень), які пов'язані із зміною правового статусу публічного службовця. Зокрема, такі заохочення впливають на просування публічного службовця по службі: позачергове присвоєння рангу, класного чину; підвищення по службі, яке пов'язано виключно із здійсненням публічним службовцем заохочувального поступку.

Зазначено, що динаміка заохочувальної адміністративної процедури у сфері публічної служби відображається у її стадіях, серед яких виокремлено такі: 1) ініціювання заохочення публічного службовця і підготовка подання про заохочення; 2) розгляд подання про заохочення публічного службовця і затвердження відповідного наказу; 3) виконання рішення про заохочення публічного службовця.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати і положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та визначено шляхи удосконалення здійснення та правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур у сфері державного управління.

1. Метод заохочення належить до однієї видової групи з переконанням і примусом. Це три рівнозначні методи правового регулювання, що являють собою цілеспрямований вплив на волю суб'єкта правовідносин, але кінцевий результат при цьому забезпечується у різні способи: шляхом розширення або обмеження прав, вилучення наявних або надання додаткових благ тощо. Сама назва кожного із цих методів містить указівку на те, як цей вплив забезпечується – заходами покарання, заохочення або в інший спосіб, звернений до розуму, свідомості, совісті індивіда. Саме наявність особливого способу впливу, процедури його реалізації, суб'єктного складу дозволяє включити заохочення до одного логічного ряду з методами переконання і примусу.

2. Ознаками адміністративно-правового заохочення є такі: а) фактичною підставою для його виникнення є заслуга як своєрідний якісний показник, відповідно до якого здійснюється оцінка результатів правомірної поведінки суб'єкта. При цьому такий показник може фіксувати як звичайну правомірну поведінку, що може заохочуватися, так і екстраординарну правомірну поведінку; б) добровільність, яка припускає, що закріплений спосіб заохочення породжує у суб'єкта добровільне бажання поводитися відповідним чином, враховуючи власне волевиявлення; в) легальність (юридична оформленість) схвалення, властива адміністративно-правовим заохоченням, яка означає виникнення позитивних юридичних наслідків у зв'язку з виконанням вимог, зазначених у заохочувальній правовій нормі; г) наявність позитивного стимулюючого характеру діяльності заохочувального характеру; д) взаємовигідність для суспільства, держави і суб'єкта, щодо якого застосовується заохочувальний метод.

3. Визначено, що заохочувальні адміністративні процедури – це врегульована нормами адміністративного права сукупність взаємозалежних і взаємообумовлених процедурних дій, спрямованих на досягнення результату, який обумовлюється завданням заохочувальних норм адміністративного права.

4. Функції заохочувальних адміністративних процедур як напрями досягнення поставлених цілей, класифіковано на: а) основні: правозабезпечувальна та гарантуюча; б) допоміжні: стимулююча, виховна; квазіконтрольна, превентивна; в) спеціальні: стратифікаційна, мотиваційна, оціночна, спрямовуюча, узгодження інтересів.

5. Змістовно заохочувальні адміністративні процедури передбачають сукупність дій процедурного характеру, які умовно можна об'єднати у такі стадії: 1) стадія ініціювання заохочення і висунення кандидатур; 2) стадія розгляду заохочувальної справи і прийняття рішення про заохочення; 3) стадія застосування заохочення.

6. В адміністративно-правових відносинах виникають різні види заохочувальних адміністративних процедур, які класифіковані за: 1) характеристиками управлінського заохочувального впливу на: а) процедури зовнішнього спрямування, які мають на меті формування суспільно-корисної поведінки осіб, що не є суб'єктами владних повноважень; б) процедури внутрішнього спрямування, які покликані підвищити ефективність функціонування самої системи державного управління шляхом підвищення мотивації службовців на сумлінне, добросовісне виконання покладених на них обов'язків; 2) територіальними межами застосування заохочення на: а) загальнодержаві, регіональні або локальні (місцеві); 3) характером управлінських відносин, в яких застосовуються заохочення: а) горизонтальні (коли заохочення застосовується до організаційно невідпорядкованих суб'єктів); б) вертикальні (коли заохочення застосовується безпосередньо вищестоящою посадовою особою щодо заохочуваного суб'єкта); 4) сферою застосування заохочення на: а) загальні (можуть стосуватися всіх без винятку суб'єктів, наприклад, процедура присудження звання Герой України), б) відомчі (можуть стосуватися тільки осіб, які знаходяться на публічній службі у певних органах виконавчої влади, наприклад, процедура нагородження відзнаками Міністерства внутрішніх справ України), в) спеціальні (застосовуються в окремих сферах державного управління, наприклад, присудження Державної премії України імені Олександра Довженка); 5) у залежності від ініціюючого суб'єкта на: а) субординаційні (виникають за ініціативи вищестоящої посадової особи); б) реординаційні (виникають за ініціативи трудових колективів).

7. Основними елементами механізму правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур є: а) матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми; б) юридичні факти, які обумовлюють виникнення, зміну й припинення заохочувальних адміністративних правовідносин і становлять зміст заохочувальних адміністративних процедур або визначаються як фактична система; в) безпосередньо заохочувальні правовідносини.

8. Здійснено класифікацію заохочувальних адміністративно-правових норм за: 1) правовою природою: а) матеріальні норми адміністративного права, які формують підстави та види заохочень, що можуть застосовуватися до відповідних осіб; б) процесуальні норми адміністративного права, що забезпечують порядок реалізації норм матеріального характеру та регулюють порядок застосування заохочень; 2) колом суб'єктів, на які поширюється дія заохочувальних норм: а) загальні, які можуть бути застосовані до будь-яких

суб'єктів (громадян, іноземців, осіб без громадянства); б) спеціальні, які можуть бути застосовані до осіб із спеціальним правовим статусом (державних службовців, військовослужбовців, учених тощо).

9. До ознак правовідносин, які визначають зміст заохочувальних адміністративних процедур, слід віднести такі, що: а) являють собою юридичний зв'язок між певними суб'єктами, наділеними правами й обов'язками щодо застосування заохочувальних заходів та отримання переваг заохочення; б) виникають під час заохочення, припускають визначеність взаємної поведінки його суб'єктів, яка передбачається заохочувальними правовими нормами; в) завжди виникають на основі норм матеріального і процесуального характеру, оскільки застосування адміністративного заохочення є неможливим поза межами адміністративних процедур; г) забезпечуються не заходами державного примусового впливу, а певними правореалізаційними та правозахисними заходами, оскільки ці правовідносини не пов'язані із застосуванням примусових заходів; д) виникають у ході здійснення органами державного управління управлінської діяльності.

10. Суб'єктний склад заохочувальних адміністративних процедур відрізняється у процедурах зовнішнього та внутрішнього спрямування. До суб'єктів заохочувальних адміністративних процедур зовнішнього спрямування слід віднести: а) суб'єктів-ініціаторів заохочувальної адміністративної процедури, тобто органи державної влади, трудові колективи тощо, які ініціюють питання щодо заохочення певних осіб або групи осіб; б) лідируючих (ведучих) суб'єктів, а саме суб'єктів, які мають державно-владні повноваження, щодо заохочення відповідних осіб (суб'єкти, які забезпечують результативність заохочувальних адміністративних процедур (наприклад, Президент України, Кабінет Міністрів України); в) спеціальних (оцінювальних) суб'єктів, тобто суб'єктів, які визначають заслугу особи як таку, що має статус видатної або особливої, та інформують про це ведучого суб'єкта (наприклад Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки); г) заохочувальних суб'єктів, осіб, поведінка яких оцінюється для відзначення з точки зору суспільної значущості, особливості та важливості для держави в цілому або для окремих сфер державного управління. Для заохочувальних адміністративних процедур внутрішнього спрямування характерним є такий суб'єктний склад: а) лідируючі (ведучі) суб'єкти – суб'єкти, які порушують і розглядають заохочувальну справу; б) заохочувальні суб'єкти – особи, поведінка яких оцінюється для відзначення відповідним заохоченням.

11. Запропоновано зміни та доповнення до нормативних актів України:

ст. 5 Закону України “Про державні нагороди України” доповнити текстом такого змісту: «державними нагородами відзначаються особи відповідно до ступеня заохочувального вчинку»;

із ст. 10 Закону України “Про державні нагороди України” виключити з переліку почесних звань: “Народний артист України”, “Народний архітектор України”, “Народний лікар України”, “Народний художник України”.

Закони України “Про державну службу” та “Про пенсії та особливі заслуги перед Україною” доповнити статтею: “Особливі заслуги – це діяльність або окремий вчинок (вчинки), які гідні загального визнання, високої оцінки,

створюють взірць для наслідування і відрізняються вищим за звичайне виконанням своїх обов'язків”.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Козачук Д.А. Ознаки та структура заохочувальних адміністративних процедур / Д.А. Козачук // Актуальні проблеми політики. – 2008. – Вип. 34. – С. 171-176.
2. Козачук Д.А. Класифікація заохочувальних процедур у сфері державного управління / Д.А. Козачук // Митна справа. – 2009. – № 6 (66). – Ч. 2. – С. 299-305.
3. Козачук Д.А. Особливості нагородних адміністративних процедур та напрями їх вдосконалення / Д.А. Козачук // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 51. – С. 454-459.
4. Козачук Д.А. Заохочення як метод публічного управління: поняття та види / Д.А. Козачук // Актуальні проблеми політики. – 2010. – Вип. 39. – С. 162-170.
5. Козачук Д.А. Класифікація правових заходів стимулювання у сфері державного управління / Д.А. Козачук // Митна справа. – 2010. – № 2 (68). – Ч. 2. – С. 225-230.
6. Козачук Д.А. Заохочувальні процедури в адміністративному праві / Д.А. Козачук // Правове життя сучасної України : тези доп. Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу / Відп. ред. д-р юрид. наук проф. Ю.М. Оборотов – О. : Фенікс, 2009. – С. 264-265.
7. Козачук Д.А. Заохочення державних службовців: правове регулювання та правове забезпечення / Д.А. Козачук // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : зб. доп. щоріч. всеукр. громад. слухань / ред. кол. : Т.В. Мокренко (голов. ред) [та ін.] // О. : Юрид. л-ра, 2009. – С. 404-406.
8. Козачук Д.А. Мета і завдання заохочувальних адміністративних процедур / Д.А. Козачук // Правове життя сучасної України : тези доп. Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу / Відп. ред. д-р юрид. наук проф. Ю.М. Оборотов – О. : Фенікс, 2010. – С. 326-328.

АНОТАЦІЯ

Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2010.

В дисертації досліджуються науково-теоретичні та практичні питання адміністративно-правового регулювання заохочувальних адміністративних процедур у різних сферах публічного управління.

Розглянуто теоретичні положення, пов'язані з визначенням місця та ролі заохочень серед засобів публічно-владного впливу з боку органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування, визначено певні засади взаємодії заохочення, переконання та примусу, здійснено аналіз цілей, завдань, функцій та принципів заохочення, яке застосовується у сфері публічного управління.

Здійснено науково-теоретичний аналіз адміністративних заохочувальних адміністративних процедур у контексті співвідношення матеріальних та процедурних начал інституту заохочення, а також визначено види та суб'єктний склад зазначених процедур. Окрему увагу приділено заохочувальним адміністративним процедурам зовнішнього та внутрішнього спрямування.

На підставі зазначеного аналізу здійснено наукову розробку теоретичних пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності застосування адміністративних процедур в управлінській діяльності.

Ключові слова: заохочувальні адміністративні процедури, адміністративне заохочення, заохочувальні адміністративні процедури зовнішнього спрямування, заохочувальні адміністративні процедури внутрішнього спрямування.

АНОТАЦИЯ

Козачук Д.А. Поощрительные административные процедуры. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2010.

В диссертации исследуются научно-теоретический и практический вопросы административно-правового регулирования поощрительных процедур в разных сферах публичного управления.

Рассмотрены теоретические положения, связанные с определением места и роли поощрений среди методов государственного управления, определен характер взаимодействия поощрения, убеждения и принуждения, проведен анализ целей, задач, функций и принципов поощрений, которые применяются в сфере государственного управления.

В результате исследования сделан вывод о том, что метод поощрения предусматривает совокупность способов властного воздействия органов государственной власти, направленных на создание благоприятных условий, которые активизируют побуждение субъектов административно-правовых отношений к осуществлению определенных действий, полезных с точки зрения общества и государства, путем создания заинтересованности в получении дополнительных благ, которые одновременно являются стимулом для активного правового поведения.

Осуществлен научно-теоретический анализ административных поощрительных процедур в контексте соотношения материальных и процедурных начал института поощрения, а также определены виды и суб'єктний состав указанных процедур.

Учитывая характеристики публично-управленческого поощрительного воздействия, целесообразно различать: 1) внешненаправленные административные поощрительные процедуры и 2) внутринаправленные административные поощрительные процедуры. При этом, внешненаправленные

процедуры имеют целью формирование общественно-полезного поведения субъектов, которые не являются субъектами властных полномочий. Именно они обеспечивают реализацию поощрительного метода деятельности органов государственного управления. Внутринаправленные поощрительные процедуры призваны повысить эффективность функционирования самой системы публичного управления путем повышения мотивации публичных служащих на добросовестное выполнение возложенных на них обязанностей.

Осуществлен анализ элементов механизма правового регулирования административных поощрительных процедур и законодательной базы такого регулирования. На основании указанного анализа осуществлена научная разработка теоретических предложений, направленных на повышение эффективности применения административных процедур в управленческой деятельности.

Ключевые слова: поощрительные административные процедуры, административное поощрение, внешненаправленные поощрительные административные процедуры, внутринаправленные поощрительные административные процедуры.

SUMMARY

Kozachuk D.A. Stimulatory administrative procedures. – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odesa Academy of Law”, Odesa, 2010.

In the thesis scientifically-theoretical and practical questions of administrative-legal regulation of the stimulatory administrative procedures in different spheres of public administration are researched.

There are examined theoretical provisions connected with place and role of stimulations between means of public-authoritative influence from executive power bodies and bodies of local self-government, there are defined certain basis of connection between stimulation, persuasion and coercion, the analysis of aims, goals, functions and principles of stimulation that are used in the sphere of public administration was made.

There was made the scientifically-theoretical analysis of stimulatory administrative procedures in the context of correlation of material and procedural basis of the stimulation institute, and also kinds and subjects of the mentioned procedures was defined. Separate attention was devoted to the stimulatory administrative procedures of external and internal direction.

On the basis of mentioned analysis scientific development of theoretical proposals directed on the increasing of the effectiveness of administrative procedures using in the administration sphere were made.

Key words: stimulatory administrative procedures, administrative stimulation, stimulatory administrative procedures of external direction, stimulatory administrative procedures of internal direction.